NECESITATEA REGLEMENTĂRII CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV OBIECTIV

Andrei NEGRU,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
șef al Departamentului Drept public,
Facultatea de drept a Universității de stat din Moldova

Rezumat

Codul Administrativ al Republicii Moldova, cu caracter de noutate, pe lângă avantajele de reglementări juridice în domeniu, are și multe ambiguități. Scopul intervenției doctrinare în cauză este de a analiza oportunitatea încadrării juridice, în corpul Codului Administrativ al Republicii Moldova, a instituției contenciosului administrativ obiectiv. Suportul metodologic utilizat va include metoda logică, comparativă și sistemică, fără a ignora și elemente caracteristice celorlalte metode utilizate în cercetarea fenomenului juridic. Buna guvernare implică un control complex al legalității actelor juridice (individuale și normative, subordonate legii) din partea justiției. Controlul în cauză, fiind insuficient reglementat, poate genera, pe viitor, o complexitate de probleme – coliziuni juridice în domeniul executării hotărârilor pronunțate de instanțele administrative și al coraportării nulității relative cu nulitatea absolută a actelor declarate ilegale, ceea ce la fel pot genera ambiguități esențiale în condițiile reglementărilor administrative naționale în vigoare.

Cuvinte-cheie: contenciosul administrativ obiectiv, contencios administrativ, buna guvernare, drepturile, libertățile și interesele omului, Codul Administrativ.

Summary

The Administrative Code of the Republic of Moldova, with a novelty character, in addition to the advantages of legal regulations in the field, has many ambiguities. The purpose of the present doctrinal intervention is to analyse the opportunity of the legal framing, in the body of the Administrative Code of the Republic of Moldova, of the institution of objective administrative litigation/contentious. The methodological support used will include the logical, comparative and systemic methods, without ignoring elements characteristic for other methods used in the research of the legal phenomenon. Good governance involves a complex control of the legality of legal acts (individual and normative, subordinated to the law) by the judiciary. The control in question, being insufficiently regulated, may generate, in the future, a complexity of problems - legal collisions in the field of enforcement of judgments adopted by administrative courts and the correlation of relative nullity with the absolute nullity of the acts declared illegal, which also may generate essential ambiguities in the conditions of national administrative regulations in force.

Keywords: objective administrative litigation/ contentious, administrative litigation/ contentious, good governance, human rights, human freedoms and interests, Administrative Code.

Cadrul normativ: Constituţia Republicii Moldova [1]. În domeniu, ne conducem de reglementările constituționale: alin.(3), art. 1 – **Statul Republica Moldova: „**Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile lui, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme şi sunt garantate**"; Articolul 4 – Drepturile şi libertăţile omului:** „(1) Dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile omului se interpretează şi se aplică în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. (2) Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte şi legile ei interne, prioritate au reglementările internaţionale"; **Articolul 6 – Separaţia şi colaborarea puterilor:** „În Republica Moldova, puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate şi colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției"; **Articolul 15 – Universalitatea:** „Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea"; **Articolul 16 – Egalitatea:** „(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. (2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială"; **Articolul 20 – Accesul liber la justiţie:** „(1) Orice persoană are dreptul la satisfacţie efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiţie"; **Articolul 23 – Dreptul fiecărui om de a-şi cunoaşte drepturile şi îndatoririle:** „(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-şi cunoaşte drepturile şi îndatoririle. În acest scop, statul publică şi face accesibile toate legile şi alte acte normative"; **Articolul 53 – Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică:** „(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei"; **Articolul 59[1]. Statutul şi rolul Avocatului Poporului:** „(1) Avocatul Poporului asigură promovarea şi protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului."

Codul Administrativ al Republicii Moldova [2], include în sine norme relevante ce pot argumenta parțial valoarea recursului obiectiv administrativ: Alin. (3), **Articolul 2 – Reglementarea raporturilor administrative**: „Prevederile prezentului cod nu se aplică: a) raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice; b) raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal; c) actelor supuse controlului de constituționalitate de că-

tre Curtea Constituțională; d) procedurii de elaborare şi adoptare a actelor normative" **Articolul 17 – Dreptul vătămat**: „Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/ stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă"; **Articolul 18 Interesul public**: „Interesul public vizează ordinea de drept, democraţia, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii"; A**rticolul 20 – Acţiunea în contencios administrativ**: „Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod"; **Articolul 39 – Accesul liber la justiţie**: „(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente".

Legea cu privire la actele normative [3], se manifestă prin : lit. c)-h), articolul 6 – **Categoriile actelor normative:** „Legislaţia Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative: a) Constituţia Republicii Moldova; b) legile şi hotărârile Parlamentului; c) decretele Preşedintelui Republicii Moldova; d) hotărârile şi ordonanţele Guvernului; e) actele normative ale autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate; f) actele normative ale autorităţilor publice autonome; g) actele normative ale autorităţilor unităţilor teritoriale autonome cu statut juridic special; h) actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale"; **Articolul 13 – Decretul Preşedintelui Republicii Moldova; Articolul 14 – Hotărârea Guvernului; Articolul 15 – Ordonanţa Guvernului; Articolul 16 – Actele normative ale autorităţilor administraţiei publice centrale de specialitate şi ale autorităţilor publice autonome; Articolul 17 – Actele normative ale autorităţilor unităţilor teritoriale autonome cu statut juridic special; Articolul 18 – Actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale.**

Conţinut. Necesitatea contenciosului administrativ obiectiv în câmpul jurisdicţiei administrative este indiscutabilă. Însă reglementările Codului Administrativ al Republicii Moldova sunt orientate numai spre realizarea contenciosului subiectiv, altfel spus, prin prisma alin. (2) al art. 39 – „Accesul liber la justiţie". Necesitatea invocării unui drept subiectiv pretins a fi încălcat, prin emiterea unui act administrativ normativ sau individual este o condiţie de existenţă a contenciosului subiectiv. Doctrina juridică apreciază anume natura subiectivă a contenciosului administrativ, prin invocarea unui drept

încălcat. Contenciosul subiectiv, în Codul Administrativ al Republicii Moldova, este reglementat insuficient.

Care este situaţia când nu poate fi identificat un drept subiectiv afectat? Care este situaţia când o autoritate sau o instituţie publică emite un act administrativ individual favorabil sau un act normativ subordonat legii, care, teoretic, poate fi supus controlului judiciar prin intermediul contenciosului subiectiv administrativ şi este vădit ilegal, dar nimeni nu are interesul de a-l contesta? Cine poate iniția procedura de control al legalității unui asemenea act juridic? Evident, nici autoritatea publică emitentă, nici subiectul vizat în acest act administrativ favorabil nu va face acest lucru. În aceste condiții, constatăm o îndepărtare de la valorile democratice şi de la supremaţia dreptului, ca valoare europeană. Interesul de reglementare a contenciosului administrativ obiectiv se referă anume la posibilitatea realizării unui astfel de control din partea instanţelor administrative. Orice act de natură administrativă, indiferent de caracterul normativ sau individual, poate afecta și un interes public. Dacă perspectiva contestării actului administrativ normativ în limitele contenciosului subiectiv administrativ încă mai poate fi realizată, atunci cum procedăm cu contestarea unui act administrativ individual favorabil? La aceste întrebări, vom găsi răspuns în valorificarea instituției contenciosului administrativ obiectiv.

Definirea interesului public în limitele art. 18 al Codului Administrativ al Republicii Moldova, fiind destul de vagă, chiar şi aşa se află într-o neconcordanţă cu principiul legalității, ultimul fiind esenţial limitat. Evident, nicio guvernare nu-şi va dori o fortificare a ramurii dreptului administrativ. Cu toate că tendinţa este una firească în condiţiile asigurării supremaţiei dreptului într-un stat de drept.

Instituţia contenciosului administrativ obiectiv este bine reglementată în legislaţia României şi reflectată în doctrina juridică românească. „În doctrină sunt recunoscute două forme ale contenciosului administrativ, respectiv, contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv.” [4, p. 172]. Forma contenciosului administrativ obiectiv prezintă posibilitatea supunerii controlului judiciar al actelor normative în sensul pct. c)-h), art. 6 din Legea cu privire la actele normative, depăşind cerinţele art. 17 – „Dreptul vătămat”, Codul Administrativ al Republicii Moldova, de a indica un drept subiectiv încălcat, sau drept „vătămat”. Instrumentul valorificat prin contenciosul administrativ obiectiv permite acoperirea spaţiului actelor normativ-juridice, nesupuse controlului constituţional şi a actelor exceptate de orice control, astfel asigurându-se o implicare proactivă a instituțiilor statului în protejarea drepturilor, libertăților şi intereselor omului. „[...] [D]eopotrivă pentru contenciosul administrativ obiectiv, destinația este de a apăra legislația obiectivă.” [5, p. 63]. Astfel, evidenţiem un avantaj al contenciosului administrativ obiectiv – de asigurare a principiului legalității.

Din aceste considerente, venim cu sinteza doctrinară în cauză, în scopul introducerii instituţiei contenciosului administrativ obiectiv în arhitectura Codului Administrativ al Republicii Moldova. Evident, o elaborare normativă nu este suficientă; or, aceasta depinde, într-o esenţială măsură, de identificarea subiecţilor ce urmează a avea o atare competenţă. Legislaţia României [6] identifică următorii subiecţi competenţi a depune acţiune în contenciosului administrativ obiectiv: 1) Avocatul Poporului; 2) Ministerul Public; 3) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice; 4) Prefectul, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici şi orice subiect de drept public pot introduce acţiuni în contencios administrativ, în condiţiile prezentei legi şi ale legilor speciale. „Legea nr. 554/2004 nu utilizează conceptul de contencios obiectiv, însă regăsim, în art. 3, reglementată tutela administrativă, care, cum apreciază Curtea Constituţională, reprezintă, alături de contenciosul administrativ, două instituţii tradiţionale ale dreptului administrativ.” [7, p. 199].

În realitatea juridică naţională, subiecţi cu dreptul de a înainta acţiune în contencios administrativ ar putea fi: 1) Preşedintele Republicii Moldova, 2) Avocatul Poporului, 3) Ministrul Justiţiei. Cercul de subiecţi menţionat, poate fi lărgit, într-o argumentare logică. Instituţiile în cauză, prin invocarea interesului public, ar avea posibilitatea depunerii cererii în condiţiile contenciosului administrativ obiectiv. Competenţa de examinare a contenciosului obiectiv administrativ ar fi logic de repartizat Curţilor de Apel. Contenciosul administrativ obiectiv ar evidenţia rolul proactiv al instituţiilor statului în protejarea drepturilor, libertăţilor şi intereselor publice ale omului, în scopul valorificării unei bune guvernări.

Efectul acceptării contenciosului administrativ obiectiv de instanţa de fond şi de apel va fi nulitatea absolută a actului contestat; altfel spus, toate efectele juridice produse de actul în cauză vor fi nule. Or, în condiţiile contenciosului administrativ subiectiv, reglementat de Codul Administrativ al Republicii Moldova, nu este prevăzută nulitatea relativă a actului contestat, în situaţiile acceptării de către instanţă a acţiunii respective. Însă prin hotărârea judecătorească respectivă pot fi atinse drepturile unor potenţiali terţi. Codul Administrativ al Republicii Moldova subtil sugerează ideea nulităţii absolute, în condiţiile acceptării cererii de contencios administrativ subiectiv, fenomen ce ar trebui să genereze grave probleme de executare a hotărârilor în domeniul vizat.

O altă perspectivă a instituţiei contenciosului administrativ obiectiv este posibilitatea subiecţilor menţionaţi de a contesta actele administrative individuale favorabile. Considerăm că realizarea interesului public permite şi o asemenea categorie de acţiuni în instanţa de contencios administrativ; or,

cine poate contesta, de exemplu, actele Agenției Naționale de Integritate favorabile subiecților supuși controlului, asupra cărora persistă, totuși, o bănuială de lipsă de integritate?

Concluzie. Valorificarea instituției contenciosului obiectiv administrativ pentru sistemul juridic al Republicii Moldova este de o importanţă deosebită și necesară. Instituția în cauză ar facilita cu mult obiectivele bunei guvernări în perspectiva protejării drepturilor, libertăților și intereselor publice ale omului, eficientizarea luptei cu corupția, fortificarea instrumentelor de identificare și combatere a îmbogățirii ilicite, prin instaurarea unui control judiciar cu adevărat complex și eficient a calității actelor normative subordonate legii. La fel, accentuăm valoarea instituției contenciosului obiectiv administrativ pentru dezvoltarea de perspectivă a completelor naționale de contencios administrativ și transformarea lor într-un subsistem al autorității judecătorești naționale, înzestrat cu o memorie instituțională teoretico-practică, capabilă de a forma o practică judecătorească calitativă în domeniul vizat și orientată spre dezvoltarea calitativă atât a cadrului normativ respectiv, cât și a doctrinei.

Referinţe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116, din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 art. 466, din: 17.08.2018.
3. Legea cu privire la actele normative, nr. 100, din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial nr. 7-17 art. 34, din: 12.01.2018.
4. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a revăzută și actualizată. București: Universul juridic, 2012. 565 p.
5. Scutea N., Popa M. Unele considerente doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare. În: RDP, nr. 1/2006, p. 63.
6. Legea României, nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ. În: Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
7. Vedinaș V. Tratat teoretic și practic de drept administrativ. V II, București: Universul Juridic, 2018, 537 p.